Naciones Unidas A/75/917–S/2021/562



Distr. general
11 de junio de 2021
Español
Original: inglés

Asamblea General
Septuagésimo quinto período de sesiones
Tema 66 b) del programa
Nueva Alianza para el Desarrollo de África: progresos en su aplicación y apoyo internacional: las causas de los conflictos y la promoción de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África

Consejo de Seguridad
Septuagésimo sexto año

Promoción de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África

Informe del Secretario General

Resumen

Este informe se presenta en cumplimiento de la resolución 74/302 de la Asamblea General, de 3 de septiembre de 2020, en la que la Asamblea solicitó al Secretario General que continuara haciendo el seguimiento de los problemas persistentes y nuevos que afectasen a la promoción de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África y que siguiera informándola anualmente al respecto. El título de este informe se ha cambiado por “Promoción de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África” para reflejar su orientación hacia el futuro.

En todo el mundo, pero en particular en África, la inestabilidad y los conflictos siguen generando pobreza y fragilidad institucional y exacerbándolas, lo que a su vez socava la resiliencia y las perspectivas de paz. Los conflictos tienen causas, factores y desencadenantes muy diversos. En el presente informe se analizan los retos de la prevención de los conflictos y el sostenimiento de la paz en África desde una perspectiva que a menudo se pasa por alto: la importancia de los problemas o del fracaso en la planificación y la prestación de los servicios públicos como fuente de inestabilidad y posible factor o desencadenante de conflictos.

En el informe, este reto se examina a través de los cuatro problemas principales observados en la prestación de servicios públicos en África, si bien no son exclusivos del continente, a saber: la desigualdad en el acceso a los servicios, los procesos de planificación y la prestación de servicios que no promueven la inclusión de todos los segmentos de la población, la corrupción en la prestación de servicios y la prestación de servicios en zonas donde hay problemas de gobernanza.

21-07818 (S) 300621 060721



En el informe también se facilitan ejemplos del modo en que el sistema de las Naciones Unidas aprovecha su amplio conjunto de capacidades para apoyar el desarrollo centrado en la prevención. Asimismo, se proponen medidas para impulsar los esfuerzos colectivos encaminados a acelerar la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda 2063 de la Unión Africana durante la década de acción para los Objetivos de Desarrollo Sostenible a partir de un enfoque orientado a la prevención.

I. Introducción

1. Este informe se presenta en cumplimiento de la solicitud formulada por la Asamblea General en su resolución 74/302, de 3 de septiembre de 2020, en la que solicitó al Secretario General que continuara haciendo el seguimiento de los problemas persistentes y nuevos que afectaran a la promoción de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África, y concretamente de las causas profundas de los conflictos y de las condiciones para promover el desarrollo sostenible, así como del enfoque y el apoyo del sistema de las Naciones Unidas, y que siguiera informándola anualmente al respecto.

2. Las Naciones Unidas han hecho un esfuerzo notable para dar prioridad a la prevención de los conflictos y el sostenimiento de la paz a fin de eliminar los mayores obstáculos para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda 2063 de la Unión Africana. Se ha avanzado en el empeño por lograr que todos los pilares de la labor del sistema de las Naciones Unidas funcionen de manera conjunta y coherente para ayudar a los Estados Miembros a promover la paz sostenible y el desarrollo.

3. En todo el mundo, pero en particular en África, la inestabilidad y los conflictos siguen generando y exacerbando la pobreza y son uno de los factores clave de la fragilidad de las instituciones, lo que a su vez reduce la resiliencia y las perspectivas de paz. Los conflictos tienen causas, factores y desencadenantes muy diversos. En el presente informe se analizan los retos de la prevención de los conflictos y el sostenimiento de la paz en África estudiando la importancia de los problemas o el fracaso en la planificación y la prestación de los servicios públicos como fuente de inestabilidad y posible factor o desencadenante de conflictos. En el informe también se facilitan ejemplos del modo en que el sistema de las Naciones Unidas aprovecha su amplio conjunto de capacidades para apoyar el desarrollo centrado en la prevención y se proponen medidas para impulsar los esfuerzos colectivos encaminados a acelerar la implementación de la Agenda 2030 y la Agenda 2063 durante la década de acción para los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

4. Para elaborar el informe, la Oficina del Asesor Especial sobre África colaboró con los Estados Miembros, la Asamblea General y la Comisión de Consolidación de la Paz. Se consultó a las entidades del sistema de las Naciones Unidas por medio del grupo de tareas interdepartamental sobre asuntos africanos. En particular, contribuyeron al estudio documental la Oficina de Coordinación del Desarrollo, las divisiones para África del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz y el Departamento de Operaciones de Paz, la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa Mundial de Alimentos y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres). Treinta equipos de las Naciones Unidas en los países con sede en África proporcionaron evaluaciones sobre el terreno en las cuales se sustentó el análisis. Asimismo, se consultó a representantes del ámbito académico y expertos.

II. Condiciones para la paz duradera y el desarrollo sostenible en África

5. En los 22 años transcurridos desde el primer informe del Secretario General sobre las causas de los conflictos y la promoción de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África, las Naciones Unidas han adquirido un conocimiento más profundo de los diversos factores que avivan los conflictos en África y las complejas relaciones que existen entre ellos. Sin embargo, aún quedan preguntas sin resolver sobre el modo en que la inestabilidad, los conflictos y el desarrollo se interrelacionan e influyen entre sí.

6. Los países africanos han hecho importantes avances socioeconómicos en los últimos decenios. Entre 2000 y 2018, en África se registró un crecimiento anual medio del producto interno bruto (PIB) del 4,6 %, y 11 países alcanzaron las categorías de países de ingreso mediano o alto[1]. En un informe conjunto publicado en 2019, la Unión Africana y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) destacaron la convergencia de varios factores positivos en la región que habían hecho posible tal progreso, como una mejora notable de la infraestructura, el incremento de la inversión extranjera, el fortalecimiento de la capacidad, la revolución de la telefonía móvil, el aumento del emprendimiento y la innovación, el empoderamiento gradual de las mujeres y la adopción de normas de calidad regionales.

7. En 2013, la Unión Africana aprobó una ambiciosa iniciativa denominada "Silenciar las Armas en África para 2020". La iniciativa, que se ha prorrogado hasta 2030, se complementó con la Hoja de Ruta Maestra de la Unión Africana de Medidas Prácticas para Silenciar las Armas en África para 2020, cuyo propósito es abordar los múltiples factores que determinan la interrelación entre el desarrollo sostenible y los conflictos, tales como la mala gobernanza y las inequidades socioeconómicas. Al centrarse en esa interrelación, la iniciativa reconoce que es preciso superar los conflictos para hacer realidad el desarrollo sostenible y la visión de la Agenda 2063. Se espera que la Zona de Libre Comercio Continental Africana, un gran logro para África, que se puso en marcha en enero de 2021, propicie mejores condiciones para el crecimiento económico sostenible, la creación de empleo y un mejor nivel de vida, e impulse de ese modo la estabilidad y la paz (véase S/2020/1310). Además, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, por medio de las resoluciones gemelas que han aprobado en fecha reciente, las resoluciones 75/201 y 2558 (2020), respectivamente, relativas a la consolidación y el sostenimiento de la paz, reafirmaron que, para que la consolidación de la paz sea eficaz, todo el sistema de las Naciones Unidas debe participar en ella.

8. Habida cuenta de estos avances, en el informe anual del Secretario General sobre la promoción de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África se adoptará un enfoque más multidimensional, basado en el seguimiento y el análisis sistemáticos, a partir de datos, estudios y consultas, del carácter dinámico de los factores diversos e interconectados de los conflictos.

9. La Oficina del Asesor Especial sobre África planteará los informes anuales como una serie dedicada al análisis taxonómico de los factores del conflicto, en la que cada informe anual se centrará en uno de los siguientes grupos temáticos generales:

a) Cuestiones de política y gobernanza, como el estado de la democracia, incluido el papel de la mujer, la juventud y los medios de comunicación; los sistemas electorales; la corrupción; los sistemas y procesos administrativos deficientes, de bajo

[1] Comisión de la Unión Africana y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *Africa's Development Dynamics 2019: Achieving Productive Transformation* (Addis Abeba; París, OECD Publishing, 2019).

rendimiento, politizados o no inclusivos; la confianza en las instituciones del Estado; y las controversias sobre los límites territoriales;

b) Cuestiones sociales, como el acceso a los servicios básicos; la situación y los derechos de las minorías y la discriminación por motivos de etnia, idioma, género o religión; el asilo y la migración; y el tráfico de drogas, incluido el transfronterizo;

c) Cuestiones de justicia y seguridad, como la debilidad en la administración de justicia y la situación del estado de derecho; la falta de una protección eficaz de los derechos humanos; la función del ejército y la policía; la falta de rendición de cuentas; y las dinámicas externas;

d) Cuestiones relativas a los medios de vida, como la falta de acceso a oportunidades económicas, recursos y empleo; las políticas económicas; la propiedad, el uso y los beneficios derivados de la tierra, el agua y los recursos extractivos, incluso a través de las fronteras de los Estados; y la contaminación y otros factores ambientales.

10. El presente informe se centra en el grupo temático de las cuestiones sociales, más concretamente en la incidencia de la prestación de servicios públicos en las dinámicas de conflicto e inestabilidad.

A. Panorama de los conflictos y la inestabilidad en África

11. Pese a que la mayoría de los conflictos de África son de naturaleza intraestatal, en los últimos decenios muchos han adquirido una mayor complejidad y se han regionalizado. En ellos participan, cada vez con más frecuencia, grupos armados no estatales vinculados con intereses delictivos o redes terroristas que desarrollan su actividad a través de las fronteras, así como grupos de autodefensa y milicias que a menudo se forman atendiendo a divisiones étnicas y avivan la violencia entre comunidades. Por consiguiente, se ha complicado el sostenimiento de la paz, y los conflictos prolongados y recurrentes resultan más difíciles de prevenir o resolver, en muchos casos porque no se entienden debidamente ni se afrontan sus causas profundas. Los acuerdos de paz, que rara vez se aplican de manera íntegra, suelen tratar las causas inmediatas y apenas hacen frente a los factores, profundamente arraigados, que provocan o sostienen los conflictos. Además, numerosos países de África todavía se enfrentan a múltiples obstáculos para la estabilidad social y la cohesión nacional, que se han agravado debido a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) en curso.

1. Tendencias en materia de conflictos e inestabilidad

12. La inestabilidad y los conflictos siguen constituyendo graves problemas en África. En los datos sobre los conflictos activos, la inestabilidad y los incidentes relacionados con conflictos se observa una clara tendencia al alza en todo el continente durante los cinco últimos años[2].

13. Según una base de datos, en 2019 había en África 27 conflictos activos en 19 países que ocasionaron 8.855 bajas conocidas[3]. Desde 2015, el número de conflictos ha

[2] Base de datos del Armed Conflict Location and Event Data Project, 2020; Conjunto de datos sobre conflictos del Programa de Upsala de Datos sobre Conflictos y el Instituto Internacional de Oslo para la Investigación de la Paz.

[3] Versión 20.1 del Conjunto de datos sobre conflictos armados del Programa de Upsala de Datos sobre Conflictos y el Instituto Internacional de Oslo para la Investigación de la Paz, y versión 20.1 del Conjunto de datos sobre bajas causadas por enfrentamientos del Programa de Upsala de Datos sobre Conflictos. El indicador de mortalidad empleado corresponde a la mejor estimación del Programa de Upsala de Datos sobre Conflictos de las bajas causadas por enfrentamientos en el año correspondiente.

aumentado levemente[4]. Asimismo, entre 2015 y 2020, casi se duplicó el número de incidentes relacionados con disturbios civiles.

14. Pese a que las cifras han disminuido en África Oriental, Septentrional y Meridional, las guerras y conflictos violentos en el conjunto del continente aumentaron un 30 % entre 2015 y 2020[5], en gran medida debido al importante crecimiento de los conflictos en África Central y Occidental en ese período y al notable auge de los disturbios civiles y las guerras en África Oriental en 2019 y 2020 (cuadro 1).

Cuadro 1
Tendencias en los incidentes relacionados con disturbios civiles y conflictos violentos en las subregiones africanas, 2015 a 2020

Tendencias en los incidentes relacionados con disturbios civiles

Región	*2015-2016*	*2016-2017*	*2017-2018*	*2018-2019*	*2019-2020*	*2015-2020*	*2020 (Total)*
África Oriental	203	(237)	(211)	(201)	115	(331)	1 246
África Central	20	19	5	572	94	710	1 092
África Septentrional	158	189	66	3 976	(556)	3 833	5 262
África Meridional	(74)	(453)	91	437	160	161	1 862
África Occidental	(222)	257	(1)	623	1015	1 672	3 014

Tendencias en los incidentes relacionados con conflictos violentos y guerras

Región	*2015-2016*	*2016-2017*	*2017-2018*	*2018-2019*	*2019-2020*	*2015-2020*	*2020 (Total)*
África Oriental	100	284	(212)	(387)	208	(7)	2 578
África Central	127	236	359	(93)	439	1 068	1 560
África Septentrional	(251)	(596)	(244)	608	(80)	(563)	1 584
África Meridional	(17)	7	1	(1)	(9)	(19)	9
África Occidental	(7)	271	195	249	612	1 320	1 949

Fuente: Base de datos del Armed Conflict Location and Event Data Project, 2020.

2. Factores que impulsan los conflictos y la inestabilidad

15. La siguiente lista no es exhaustiva y quizá contenga algunas superposiciones, pero sirve para mostrar el carácter multidimensional y complejo de las causas y factores de la inestabilidad y los conflictos violentos en África:

a) Las disputas por el poder político y los recursos entre las élites políticas impulsan en ocasiones la competencia entre grupos y la movilización étnica, religiosa o lingüística. Estas disputas a menudo se ven exacerbadas por procesos políticos viciados y controvertidos, instituciones débiles, prejuicios étnicos y geográficos y una dinámica de la rivalidad política basada en el “todo o nada”, en la que la pérdida del poder conlleva la marginación política;

b) La falta de una visión compartida en grupos sociales compuestos por diversas etnias y la utilización de la identidad como arma arrojadiza con fines políticos siguen impulsando la inestabilidad y los conflictos en el continente, avivando el temor,

[4] Versión 20.1 del Conjunto de datos sobre conflictos armados del Programa de Upsala de Datos sobre Conflictos y el Instituto Internacional de Oslo para la Investigación de la Paz.
[5] Base de datos del Armed Conflict Location and Event Data Project, 2020.

la desconfianza, los sentimientos de exclusión y los agravios históricos, tanto reales como figurados, que además se amplifican en los medios sociales;

c) La falta de acceso a la justicia, la impunidad generalizada y la parcialidad, real o percibida, de los sistemas de justicia, el nepotismo y la corrupción, sumados a restricciones de la libertad de expresión, asociación y reunión pacífica, provocan con frecuencia malestar social e inestabilidad. La situación puede agravarse debido a la inexistencia o la debilidad de vías de recurso como los servicios oficiales del defensor del pueblo, las instituciones nacionales de derechos humanos o los mecanismos de denuncia y solución de conflictos;

d) La escasez o la distribución desigual de los recursos financieros y los activos, o la falta de acceso a ellos, pueden dar lugar a desigualdades en cuando a oportunidades y medios de vida. Los segmentos descontentos de las élites políticas y los grupos extremistas y terroristas suelen explotar estas disparidades para reforzar las dinámicas de división entre etnias y regiones y entre los ámbitos urbano y rural;

e) La falta de acceso en las comunidades rurales a recursos naturales escasos y a menudo menguantes, como las tierras de cultivo y pastoreo y el agua, y la competencia por ellos, sumadas a los problemas o la falta de equidad en la gobernanza de la tierra y los recursos, pueden causar tensiones entre las comunidades, que se ven agravadas por los efectos del cambio climático en modalidades de convivencia como la trashumancia;

f) La escasa presencia del Estado, en particular en las regiones periféricas, puede favorecer el conflicto y la inestabilidad. Las limitaciones en materia de infraestructura, servicios esenciales y seguridad restan legitimidad a los Gobiernos y pueden abonar el terreno a la inestabilidad, las actividades delictivas, el extremismo violento y el terrorismo;

g) La falta de claridad e inclusividad en los acuerdos de paz y su aplicación inadecuada, las escisiones de las partes signatarias y la transformación inconclusa de las economías ligadas al conflicto tienden a perpetuarlo o reavivarlo. La participación de la juventud y las mujeres es fundamental para que se apliquen los acuerdos de paz, sobre todo por medio de la agenda sobre la juventud, la paz y la seguridad y la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad, respectivamente.

3. Respuesta de la Unión Africana y las Naciones Unidas en materia de paz y seguridad

16. Prevenir los conflictos y sostener la paz siguen siendo prioridades fundamentales para los Gobiernos y las instituciones de África, las Naciones Unidas y otros asociados. En vista del firme reconocimiento de que la paz y el desarrollo son interdependientes, tanto la Unión Africana como las Naciones Unidas se han comprometido de forma inequívoca a hacer frente a los retos del continente en ambos frentes.

17. El Consejo de Seguridad, como órgano principal para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, tiene una función y una responsabilidad claves en la prevención, el control y la solución de conflictos. En su resolución 2282 (2016), el Consejo de Seguridad reconoció que el desarrollo, la paz y la seguridad, y los derechos humanos están interrelacionados y se refuerzan mutuamente y que el sostenimiento de la paz debe entenderse en sentido amplio como un objetivo y un proceso que implica, entre otros aspectos, abordar las causas profundas del conflicto. Gracias a su colaboración con el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana y al énfasis estratégico en las causas profundas de los conflictos, el Consejo de Seguridad está en buenas condiciones para movilizar apoyo internacional con vistas a combatir la inestabilidad, prevenir los conflictos violentos y sostener la paz en África.

18. La Unión Africana y las Naciones Unidas han desarrollado mecanismos para colaborar en las esferas de la paz y la seguridad, y el desarrollo sostenible. Los marcos conjuntos en esos ámbitos[6] han contribuido a que ambas organizaciones aumenten la cooperación con el propósito de prevenir conflictos, sostener la paz y aumentar la resiliencia. El Consejo de Paz y Seguridad y el Consejo de Seguridad se reúnen anualmente desde 2007 para tratar cuestiones referentes a la paz y la seguridad en África, de modo que ambos órganos puedan actuar juntos y formular recomendaciones conjuntas. El Consejo de Paz y Seguridad también se reúne anualmente con la Comisión de Consolidación de la Paz con el fin de reforzar las alianzas entre la Unión Africana y las Naciones Unidas para la consolidación de la paz y la reconstrucción posconflicto en África. Ambas organizaciones examinan la cooperación en materia de paz y seguridad, desarrollo y derechos humanos, y estudian los progresos efectuados en el cumplimiento de sus compromisos conjuntos en la conferencia anual de la Unión Africana y las Naciones Unidas, en reuniones consultivas entre servicios homólogos de la Comisión de la Unión Africana y la Secretaría de las Naciones Unidas y mediante la coordinación periódica a través de la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana. En seguimiento de la evaluación independiente de la alianza entre la Unión Africana y las Naciones Unidas realizada en 2020, las Naciones Unidas están llevando a cabo un análisis de los mecanismos de cooperación y coordinación existentes entre ambas entidades para determinar qué esferas hay que racionalizar y simplificar. Asimismo, tras la cuarta conferencia anual de la Unión Africana y las Naciones Unidas, celebrada de forma virtual el 9 de diciembre de 2020, se están adoptando otras medidas en consonancia con el acuerdo del Secretario General y la Presidencia de la Comisión de la Unión Africana sobre la necesidad de reforzar los mecanismos de coordinación para implementar la Agenda 2030 y la Agenda 2063.

19. En 2020, las Naciones Unidas tenían siete operaciones de mantenimiento de la paz en África con mandatos del Consejo de Seguridad. Asimismo, 12 misiones políticas especiales, 2 de ellas regionales y otra con énfasis institucional en la Unión Africana, apoyaron procesos políticos en todo el continente. Las misiones, algunas de las cuales se gestionan conjuntamente con la Unión Africana, constituían aproximadamente la mitad de las operaciones de paz de las Naciones Unidas a nivel mundial. De igual modo, la Unión Africana mantuvo activas operaciones de apoyo a la paz e iniciativas especiales de seguridad, y el Consejo de Paz y Seguridad incluyó en 2020 siete situaciones de países en la lista de asuntos sometidos a su atención.

20. En la agenda de la Comisión de Consolidación de la Paz para 2020 se preveían debates sobre 10 países y regiones de África, y la Comisión ha determinado que 17 países africanos, de un total de 24 países en todo el mundo, pueden optar a acceder al Fondo para la Consolidación de la Paz. El Programa Conjunto sobre el Fomento de las Capacidades Nacionales para la Prevención de Conflictos del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz y el PNUD cubría 25 países africanos, en los que se desplegó personal dedicado a estas cuestiones en las oficinas de los coordinadores residentes. Además, las Naciones Unidas han desarrollado estrategias de prevención en las regiones del Cuerno de África, los Grandes Lagos y la cuenca del lago Chad, así como la estrategia integrada de las Naciones Unidas para el Sahel.

21. Con ánimo de que se comprendan de manera fundamentada los factores subyacentes, el pilar de paz y seguridad de las Naciones Unidas y los equipos en los países hacen un seguimiento sistemático de los factores de inestabilidad y conflicto, por ejemplo mediante los análisis comunes sobre países y los cuadros de riesgos de

[6] El Marco Conjunto de las Naciones Unidas y la Unión Africana para una Alianza Reforzada en materia de Paz y Seguridad; y el Marco de la Unión Africana y las Naciones Unidas para la Implementación de la Agenda 2063 y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

crisis del PNUD. Del mismo modo, la Arquitectura Africana de Paz y Seguridad se centra en la prevención y resolución de crisis y conflictos, en particular por medio del Sistema Continental de Alerta Temprana, que se encarga de recopilar y analizar datos para asesorar al Consejo de Paz y Seguridad.

B. Panorama del desarrollo sostenible en África

22. En general, los países africanos han hecho progresos constantes, aunque limitados, hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, según la evaluación de las Naciones Unidas y la Unión Africana en su primer informe continental sobre la implementación de la Agenda 2063. En el informe "2020 Africa Sustainable Development Goal Index and Dashboards Report"[7] se observa que la mejora moderada y el estancamiento fueron las tendencias más frecuentes en los esfuerzos del continente para alcanzar los 17 Objetivos (cuadro 2). Mientras que en 3 de cada 4 países africanos se registraron mejoras moderadas en relación con el Objetivo 3 (salud y bienestar), más de la mitad siguen estancados en el empeño de proporcionar una educación de calidad (Objetivo 4), agua limpia y saneamiento (Objetivo 6) y ciudades y comunidades sostenibles (Objetivo 11). La mayoría de los países africanos están bien encaminados con respecto a la acción por el clima (Objetivo 13), y muchos están haciendo avances moderados hacia la consecución del hambre cero (Objetivo 2) y la preservación de la vida de ecosistemas terrestres (Objetivo 15). Sin embargo, la aparición de la pandemia de COVID-19 ha dificultado los progresos a nivel mundial, ya que los Gobiernos se enfrentan a una disminución de los ingresos, a la escasez de financiación para el desarrollo y a la necesidad de reasignar recursos para gestionar la emergencia de salud pública.

23. En lo que respecta al Objetivo 16 (paz, justicia e instituciones sólidas), ha habido escaso progreso en el continente hacia la creación de un desarrollo pacífico e inclusivo, el acceso a la justicia y la eficacia de las instituciones, como pone de manifiesto el estancamiento en 2 de cada 3 países africanos.

[7] La base de datos se elabora a partir de diversas fuentes de las Naciones Unidas, tales como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, la Organización Mundial de la Salud, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Organización Internacional del Trabajo, la División de Estadística del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, y el Banco Mundial.

Cuadro 2
Número de países africanos que siguen las distintas tendencias en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

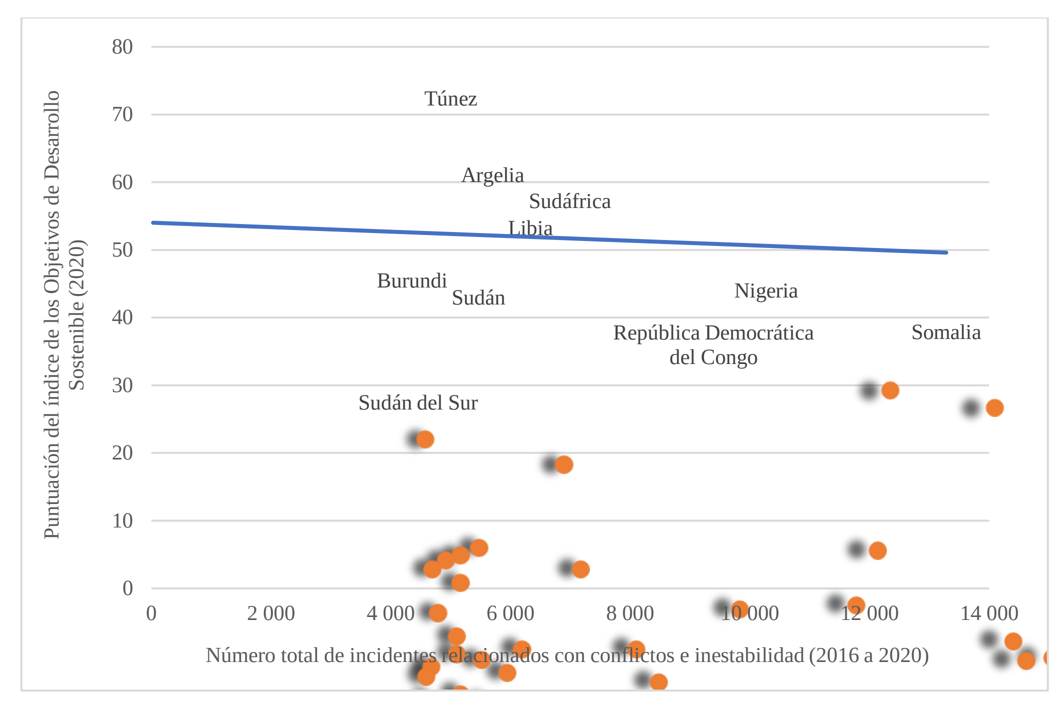
	Rumbo adecuado o mantenimiento de los logros ↑	*Mejora moderada* ↗	*Estancamiento* →	*Disminución* ↓	*Puntuación media del índice regional*
Objetivo 1: Fin de la pobreza	13	10	18	7	44,08
Objetivo 2: Hambre cero	–	23	29	2	43,89
Objetivo 3: Salud y bienestar	–	41	13	–	48,46
Objetivo 4: Educación de calidad	1	13	33	6	48,35
Objetivo 5: Igualdad de género	2	23	28	–	51,82
Objetivo 6: Agua limpia y saneamiento	5	22	27	–	53,18
Objetivo 7: Energía asequible y no contaminante	1	22	28	3	46,76
Objetivo 8: Trabajo decente y crecimiento económico	6	31	13	3	57,21
Objetivo 9: Industria, innovación e infraestructuras	1	16	35	2	24,29
Objetivo 11: Ciudades y comunidades sostenibles		14	26	13	46,49
Objetivo 13: Acción por el clima	44	6	1	2	91,22
Objetivo 14: Vida submarina		15	18	4	63,02
Objetivo 15: Vida de ecosistemas terrestres	13	20	12	9	70,38
Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones sólidas	2	13	36	3	53,50
Objetivo 17: Alianzas para lograr los Objetivos	5	15	16	16	52,51

Fuente: Base de datos del informe “2020 Africa SDG Index and Dashboards Report”. No se dispone de serie cronológica de datos para los indicadores correspondientes a los Objetivos 10 y 12.

24. De hecho, en varios análisis que vinculan la implementación de la Agenda 2030 con incidentes recientes relacionados con los conflictos y la inestabilidad[8] en 48 Estados de África se observó que los países donde se registraron más incidentes de este tipo entre 2015 y 2020 obtuvieron una puntuación más baja en el índice de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en África de 2020. Como se muestra en la siguiente figura, suele existir una correlación entre un número más elevado de conflictos y peores índices de consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En el informe “States of Fragility 2020” de la OCDE también se señalaron interrelaciones evidentes entre la fragilidad y el desarrollo sostenible.

[8] Base de datos del Armed Conflict Location and Event Data Project, 2020.

Puntuación del índice de los Objetivos de Desarrollo Sostenible e incidentes recientes relacionados con los conflictos y la inestabilidad



Nota: El análisis no incluye los siguientes países por falta de datos: Cabo Verde, Comoras, Guinea Ecuatorial, Mauricio, Santo Tomé y Príncipe y Seychelles.

Fuente: Base de datos del informe "2020 Africa Sustainable Development Index and Dashboards Report" y base de datos del Armed Conflict Location and Event Data Project, 2020.

25. Por lo tanto, para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las aspiraciones de la Agenda 2063, es fundamental dar prioridad a la prevención de conflictos y a la resolución sistemática de sus causas y factores subyacentes. Para ello se requiere una perspectiva multidimensional que permita entender qué aviva la inestabilidad y el conflicto en África.

26. La cuestión de la inestabilidad y el conflicto en África se analiza en la sección siguiente desde la perspectiva de la prestación de servicios públicos, con especial atención a la manera en que su ausencia o el hecho de que no se presten de manera inclusiva pueden impulsar la inestabilidad y el conflicto.

III. La prestación de servicios públicos como factor que impulsa los conflictos en África

27. La prestación de servicios es fundamental en la vida cotidiana. Las necesidades básicas de las personas son esencialmente las mismas en todas partes. Entre ellas cabe mencionar una vivienda segura y suficiente, el acceso a la nutrición, el agua limpia y el saneamiento, la atención sanitaria y la educación. Estas necesidades elementales son universales y están integradas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible; sin embargo, cada día, hay cientos de millones de personas que no las tienen cubiertas.

28. Como se destaca en el estudio conjunto de las Naciones Unidas y el Banco Mundial *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*, la prestación de servicios, aunque no es el único factor determinante de la legitimidad

del Estado, constituye el principal punto de contacto directo entre este y la ciudadanía y, por tanto, condiciona su percepción general sobre él. En África, donde los Gobiernos lidian con un sinfín de dificultades, como la escasez de recursos y capacidad, el rápido crecimiento de la urbanización, la corrupción y, en algunos casos, los conflictos prolongados, se ha demostrado la existencia de un vínculo claro entre los conflictos y la exclusión de la prestación de servicios, que actúa como factor o desencadenante de la inestabilidad o le abona el terreno.

29. En la mayoría de los casos, la exclusión de los servicios va acompañada de la exclusión del poder político y económico, de las oportunidades y de la seguridad, condiciones que socavan la legitimidad del Estado y dan pie a las reivindicaciones colectivas y la violencia. A veces, la forma en que se prestan los servicios puede provocar malestar y posibles conflictos, por ejemplo si los procesos de planificación no son inclusivos ni transparentes o si existe la impresión de trato injusto o desigual[9].

30. La pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto la fragilidad de la prestación de servicios en toda África, en particular las limitaciones presupuestarias, la inadecuación o la sobrecarga de los sistemas médicos, la incapacidad para proporcionar ayuda económica a la ciudadanía y los prolongados cierres de escuelas y empresas. Los Gobiernos africanos se están viendo presionados para ofrecer más prestaciones en un momento en que su situación financiera está gravemente afectada por la caída de las exportaciones, los ingresos tributarios y los ingresos en divisas y por la ralentización de la inversión extranjera directa, entre otros factores. En muchos países, el impacto de la pandemia en la prestación de servicios ha sido inmediato y ha revelado y reforzado las grandes desigualdades estructurales que impulsan los conflictos. Los grupos marginados han padecido los efectos de manera desproporcionada, lo que a menudo ha exacerbado agravios de larga data. Las mujeres y las niñas, en particular, han sufrido en mayor medida las consecuencias de las deficiencias en la prestación de servicios públicos, al hacerse cargo del trabajo de cuidados no remunerado, que ha aumentado por la pandemia.

31. Al analizar la prestación de servicios públicos como motor del conflicto, los servicios que se enumeran a continuación se consideran derechos humanos básicos.

1. Vivienda

32. África se enfrenta actualmente a una importante crisis de la vivienda debido a la urbanización rápida y al aumento de la población de los barrios marginales. La mayoría de los países africanos siguen teniendo grandes dificultades para reducir la proporción de población urbana que vive en estos barrios, indicador clave para el Objetivo 11. Solo en África Subsahariana, se prevé que hasta 1.200 millones de personas vivirán en zonas urbanas en 2050, y 4,5 millones de nuevos residentes llegan a los asentamientos informales cada año. Gran parte de la población del continente se ha visto gravemente afectada por la proliferación de barrios marginales y asentamientos informales, cuyas condiciones se caracterizan por un suministro inadecuado de agua, la falta de un saneamiento apropiado, el hacinamiento y el deterioro de las viviendas, el incremento de la incidencia de la violencia contra las mujeres y la vulnerabilidad a los riesgos sanitarios. En África Subsahariana, el 59 % de la población urbana reside en este tipo de asentamientos[10], muchos de los cuales son conocidos por sus altas tasas de delincuencia y violencia. En los últimos años, muchas protestas y enfrentamientos violentos en las subregiones africanas se debieron

[9] Naciones Unidas y Banco Mundial, *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict* (Washington D. C., 2018), págs. 158 y 159.

[10] Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), *Slum Almanac 2015/2016: Tracking Improvement in the Lives of Slum Dwellers* (Nairobi, 2016).

a la falta de viviendas adecuadas o al hacinamiento en los hogares, así como a la delincuencia y a la superpoblación en los barrios marginales.

2. Educación

33. Pocos sectores ilustran y perpetúan las divisiones socioeconómicas, culturales, étnicas, raciales, lingüísticas y de otro tipo de forma tan patente como la educación. El continente, en el que hay, según las estimaciones, 364 millones de personas de entre 15 y 35 años, tiene la población más joven del mundo, lo que supone al mismo tiempo un reto y una oportunidad a la hora de invertir en la próxima generación de líderes y empresarios africanos. La tasa actual de matriculación en la escuela primaria en África se sitúa, en promedio, por encima del 80 %[11], y el continente debe superar deficiencias notables para alcanzar las metas del Objetivo 4 relacionadas con la enseñanza secundaria y terciaria y la formación profesional, donde a menudo existen grandes disparidades en función del género, la etnia, el ámbito geográfico y el idioma. A raíz de la pandemia de COVID-19, el cierre de escuelas ha exacerbado las desigualdades previas, en particular la brecha digital, que afecta en mayor medida a los niños que ya estaban más expuestos al riesgo de quedar excluidos de una educación de calidad. Las quejas sobre el acceso a la educación y la calidad de esta tienden a agravar las tensiones y provocar violencia. En 2020 se produjeron en África más de 1.300 incidentes de protestas, manifestaciones violentas, secuestros y ataques que guardaban relación con instituciones educativas, educadores y estudiantes, y hubo más de 100 casos de manifestaciones violentas y violencia tumultuaria relacionados con la educación[12].

3. Atención de la salud

34. Lograr resultados de salud equitativos y sostenibles repercute en prácticamente todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los países africanos siguen enfrentándose a obstáculos entre moderados y significativos para reducir la mortalidad por enfermedades no transmisibles (meta 3.4) y lograr la cobertura sanitaria universal (meta 3.8). Además, el gasto en salud como porcentaje del PIB (meta 3.c) fue de tan solo el 5,6 %, en promedio, en todo el continente en 2017. En los resultados sanitarios también influyen de forma considerable los determinantes económicos, sociales y ambientales que conforman las condiciones de vida de la población. Las deficiencias en la atención sanitaria inciden en mayor medida en las personas vulnerables de la sociedad, sobre todo en las mujeres y las niñas, que a menudo son las más afectadas por las exigencias del trabajo de cuidados no remunerado. Dada la importancia esencial de la asistencia sanitaria para la preservación de la vida, la falta de acceso a los servicios de atención de salud puede dar lugar a fuertes agravios y tensiones, en particular durante las crisis sanitarias. En 2019, tuvieron lugar unas 230 protestas de trabajadores sanitarios en 13 países africanos, centradas en las malas condiciones de trabajo, la escasez de personal cualificado, la violencia contra los profesionales del sector y los atrasos en los pagos[13]. En 2020, el número de protestas de trabajadores sanitarios aumentó a aproximadamente 400 en 22 países africanos, es decir, un 78 % con respecto a 2019, y más de 15 desembocaron en actos de violencia o requirieron la intervención de la policía[14]. En su mayor parte, el incremento estuvo relacionado con la pandemia de COVID-19.

[11] UNICEF, Datos sobre la educación primaria (2019).
[12] Base de datos del Armed Conflict Location and Event Data Project, 2020.
[13] *Ibid.*, 2019.
[14] *Ibid.*, 2020.

4. Agua y saneamiento

35. El acceso al agua potable y al saneamiento es esencial para la vida, la salud y la nutrición, así como para la calidad de vida, el crecimiento económico y la productividad. Sin embargo, en 2017, solo el 27 % de la población de África Subsahariana tenía acceso al agua potable (meta 6.1), y solo el 18 % tenía acceso a servicios de saneamiento gestionados de forma segura. La deficiente prestación de estos servicios a menudo repercutía en mayor medida en las mujeres y las niñas (meta 6.2). En 2020, se produjeron aproximadamente 500 protestas relacionadas con el agua y el saneamiento en 28 países africanos, entre otros motivos por la falta de agua potable, la interrupción del suministro, las deficiencias de este o el aumento de precio, problemas a los que a menudo se sumó la falta de servicios de electricidad[15]. Alrededor de una cuarta parte de las protestas fueron violentas. También fueron frecuentes los conflictos en torno al acceso a los puntos de abastecimiento de agua y su propiedad.

36. Al examinar las dificultades en la prestación de servicios en África surgen varios factores asociados con los conflictos y la desestabilización resultantes, a saber: a) la desigualdad en el acceso a los servicios; b) los procesos de planificación excluyentes; c) la corrupción; y d) la prestación de servicios en zonas donde hay problemas de gobernanza.

A. Desigualdad en el acceso a los servicios básicos

37. La falta de inclusión (tanto vertical como horizontal) en la prestación de servicios ha sido una fuente importante de desigualdad en el continente. La falta de inclusión vertical está ligada a las diferencias entre particulares y se manifiesta en gran medida en las disparidades socioeconómicas entre los hogares. La falta de inclusión horizontal tiene que ver con agravios relacionados con la adhesión a un grupo, por motivos de raza, etnia, religión, idioma, identidad regional, identidad de género, edad u otro tipo de afinidades. Esta última se vincula a un riesgo significativamente mayor de conflicto armado, ya que los conflictos violentos suelen librarse entre grupos, ya sea entre un grupo organizado y el Estado o entre grupos identitarios organizados[16].

1. Exclusión basada en factores verticales

38. La exclusión basada en factores verticales se da sobre todo en el plano socioeconómico, a menudo en un contexto más amplio de marginación socioeconómica. Este tipo de exclusión ha generado descontento entre las poblaciones desfavorecidas de África y ha dado lugar a protestas que, en ocasiones, han desembocado en violencia. En 2020, por ejemplo, se produjeron protestas relacionadas con la vivienda en Namibia, Sudáfrica y Uganda, donde las comunidades desfavorecidas salieron a la calle para exigir alojamiento permanente y mejores condiciones de vida[17]. En Sudáfrica, ha habido en los últimos años varias protestas y disturbios relacionados con la prestación de servicios, a medida que crece el número de residentes del medio rural que se trasladan a las zonas urbanas y aumenta, a su vez, la presión sobre la capacidad, ya sobrecargada, de las administraciones locales[18] en materia de prestación de servicios. En la República Democrática del Congo, tras

[15] *Ibid.*
[16] *Leaving No One Behind: The Imperative of Inclusive Development – Report on the World Social Situation 2016* (publicación de las Naciones Unidas, 2016).
[17] Armed Conflict Location and Event Data Project, 2020.
[18] Armed Conflict Location and Event Data Project, “South Africa: service delivery at the centre of violent protests”, 4 de junio de 2018.

las elecciones presidenciales de 2018, se organizaron varias protestas para exigir mejoras en la provisión de servicios públicos y privados y mejores condiciones laborales.

39. En los cinco últimos años también han tenido lugar diversas protestas estudiantiles violentas en relación con la prestación de servicios en el continente que han obligado a algunas universidades a suspender las clases. Las causas profundas de las protestas suelen ser similares: las desigualdades económicas y las deficiencias del gobierno, agravadas por el aumento de los gastos de enseñanza y del costo de la vida, que superan la capacidad de pago de los estudiantes, particularmente de quienes proceden de comunidades marginadas. En el Senegal, por ejemplo, más de una tercera parte de las protestas de 2014 y 2015 y más de la mitad de las protestas de 2018 se debieron a problemas en la financiación de la educación[19].

40. En muchos países, la pandemia en curso de COVID-19 ha aumentado las tensiones en torno al acceso a los recursos y algunas políticas de aplicación reciente han agravado la situación de inestabilidad. En 2020 se registraron manifestaciones relacionadas con la pandemia en países de toda África, algunas de ellas violentas[20].

41. En Sierra Leona, la pandemia ha exacerbado la pobreza, situación que, unida a la desigualdad subyacente, ha hecho que se intensifiquen las quejas, en particular entre la juventud. También han aumentado los enfrentamientos violentos entre las comunidades locales, los jóvenes y las fuerzas de seguridad. En 2020 se registraron varios casos de conflictos relacionados con el agua, ya que una parte importante de la población de las zonas urbanas marginales se vio privada del acceso a este recurso debido al confinamiento por la COVID-19.

42. En varios casos, las interrupciones relacionadas con los conflictos de servicios básicos como la atención de salud, el abastecimiento de agua y el suministro eléctrico han generado importantes necesidades humanitarias de emergencia y han agravado todavía más la situación de las poblaciones afectadas por conflictos. En 2020, se produjeron interrupciones relacionadas con el conflicto en el suministro de agua y electricidad en Etiopía y Libia, situación que puso a prueba la capacidad de afrontamiento de la población durante la pandemia y afectó, al mismo tiempo, al funcionamiento de los establecimientos sanitarios y a la capacidad de las comunidades para seguir los protocolos de prevención de la COVID-19. En Libia, la falta de servicios y el consiguiente deterioro de las condiciones de vida provocaron que miles de libios salieran a la calle durante el segundo semestre de 2020.

2. Exclusión basada en factores horizontales

43. En muchos países africanos existen desigualdades significativas entre grupos en términos de poder político, riqueza y estatus social, situación que se torna todavía más peligrosa cuando se considera que la pertenencia a un grupo determina el acceso a los bienes sociales, económicos o políticos, incluida la prestación de servicios[21]. En Etiopía, por ejemplo, las quejas por las desigualdades en el acceso a los recursos y servicios y por la exclusión política desataron una oleada de protestas entre 2016 y 2018. Aunque en un principio respondían a reivindicaciones locales, muchas de las protestas pronto adquirieron un carácter étnico, lo que provocó tensiones y violencia y un incremento de los desplazados internos. En el Camerún, la percepción de que se marginaba al sistema educativo inglés dio lugar a una espiral de violencia localizada

[19] Armed Conflict Location and Event Data Project, “Senegal education protests”, 25 de mayo de 2018.

[20] Armed Conflict Location and Event Data Project, 2020.

[21] Background paper on Sustainable Development Goal 10: reduced inequality within and among countries (ECA/RFSD/2019/4).

que finalmente desembocó en un conflicto armado. Se intentó atender las reclamaciones por medio de la descentralización, pero el conflicto ha causado bajas civiles, desplazamientos, daños en la infraestructura y un menor acceso a la educación que ha afectado a cientos de miles de niños.

44. También se han desatado protestas relacionadas con las desigualdades lingüísticas, raciales y étnicas en la educación en muchos otros países del continente. En Sudáfrica, las manifestaciones por el aumento del costo de la educación universitaria en los últimos años han evidenciado la frustración ante las persistentes desigualdades raciales[22]. El país, en su examen nacional voluntario de 2019, señalaba como uno de sus retos tener "el sistema escolar más desigual del mundo" debido a las consecuencias históricas del *apartheid*[23].

45. La falta de inclusión horizontal también puede surgir de la situación, en contextos de refugiados o desplazados internos y cohabitación con las comunidades de acogida, o de escasez de recursos y servicios. En Uganda, más de 1,5 millones de refugiados comparten los centros educativos con las comunidades de acogida, lo que genera tensiones debido al hacinamiento en las aulas y a la disponibilidad insuficiente de docentes y material didáctico. Del mismo modo, en la región de Hodh ech-Chargui, en Mauritania, la presencia de refugiados ha mermado los escasos recursos hídricos, lo que ha provocado tensiones con las comunidades de acogida. Este tipo de situaciones son cada vez más frecuentes en el continente y podrían tener una gran repercusión, dado que África acoge a más del 25 % de la población refugiada del mundo, a pesar de sus limitaciones de recursos.

46. Reconociendo que la desigualdad es un factor que aviva los conflictos y obstaculiza el desarrollo, el sistema de las Naciones Unidas sigue apoyando a los Gobiernos africanos en sus esfuerzos por garantizar una provisión de servicios adecuada a las comunidades pobres e insuficientemente atendidas. La Unión Africana y las Naciones Unidas han coordinado sus posturas sobre las regiones noroccidental y sudoccidental del Camerún y han pedido un proceso de diálogo inclusivo que sirva para forjar un consenso sobre soluciones de gobernanza a largo plazo y contribuya a resolver los agravios.

47. En la República del Congo, la Organización Mundial de la Salud y el Fondo de Población de las Naciones Unidas han ayudado al Gobierno a llevar la atención sanitaria a las comunidades insuficientemente atendidas y afectadas por el conflicto, contribuyendo así a reducir las reclamaciones conexas. Para aliviar las tensiones cada vez mayores entre los refugiados y las comunidades de acogida en relación con el acceso de los primeros a servicios de salud subvencionados, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ha subvencionado establecimientos sanitarios para ambos grupos. Se han llevado a cabo intervenciones similares en Rwanda, donde las Naciones Unidas han asistido a los refugiados de Burundi y la República Democrática del Congo, así como a sus comunidades de acogida, ofreciéndoles servicios integrales y gratuitos de salud reproductiva y relacionados con el VIH.

48. En el norte de Malí, el Fondo para la Consolidación de la Paz ha financiado iniciativas del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) con objeto de ayudar a las autoridades estatales a facilitar el acceso a una educación de calidad para los niños vulnerables en las zonas remotas de Gao y Tombuctú, así como para promover diálogos comunitarios inclusivos en aras de la cohesión social.

---

[22] Armed Conflict Location and Event Data Project, "South Africa: 2015 update", 11 de diciembre de 2015.

[23] Sudáfrica, *South Africa's Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development: Solving Complex Challenges Together – Voluntary National Review Report 2019* (2019).

49. En Mauritania, donde la competencia por los escasos recursos naturales ha propiciado tensiones entre las comunidades de acogida y los refugiados, el Fondo para la Consolidación de la Paz ha financiado iniciativas del PNUD, el UNICEF, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y el ACNUDH dirigidas a prevenir los conflictos mediante el fortalecimiento de la gobernanza local y los procesos de implicación comunitaria. El equipo de las Naciones Unidas en el país también sigue colaborando con el Gobierno con ánimo de promover la inclusión social a través de programas que abordan directamente los problemas de vivienda de los grupos vulnerables, en particular los haratin, que se encuentran entre los grupos étnicos más vulnerables del país.

B. Procesos de planificación excluyentes

50. Un aspecto que incide de manera significativa en la percepción de la legitimidad y la equidad del gobierno es el proceso mediante el que se planifican y prestan los servicios, por ejemplo, la transparencia y una verdadera inclusión en la toma de decisiones, la disponibilidad y eficacia de mecanismos de supervisión y rendición de cuentas, y la existencia de mecanismos de reparación de agravios.

51. La falta de una gobernanza inclusiva o que responda al ciudadano, combinada con la ausencia de instituciones que rindan cuentas, puede crear grandes obstáculos para la prestación eficaz de servicios públicos y dar lugar a una percepción negativa de los Gobiernos[24].

52. La falta de transparencia, por ejemplo, no solo ha posibilitado la corrupción en la prestación de servicios, sino que también ha dado lugar a percepciones de injusticia o corrupción, que tienen un efecto desestabilizador. En Guinea, por ejemplo, los sueldos de los docentes y la irregularidad de las primas por servicio en zonas rurales remotas, junto con la impresión de falta de transparencia en la gestión de los recursos educativos del país, llevaron a huelgas y manifestaciones del profesorado por sus remuneraciones en 2019 y principios de 2020.

53. En Nigeria, en octubre de 2020, la falta de transparencia también provocó el saqueo de almacenes donde se guardaban productos para paliar la COVID-19. Surgieron críticas sobre los almacenes porque se creía que las administraciones locales estaban almacenando artículos de socorro que deberían haberse distribuido. La controversia subsiguiente reforzó la polarización entre el Gobierno y la ciudadanía y, por tanto, empeoró la situación general de la seguridad.

54. Las Naciones Unidas han trabajado para que los Gobiernos africanos y los asociados en la ejecución promuevan la inclusión de las comunidades en los procesos de prestación de servicios prestando especial atención a varios puntos de partida que se refuerzan entre sí, a saber: a) la participación directa en los ciclos presupuestarios públicos, en particular en la planificación, la formulación, el seguimiento y el análisis; b) la observación del desempeño, de manera que los ciudadanos puedan hacer un seguimiento de la planificación, la prestación y la reforma de los servicios públicos y evaluarlas; y c) la participación de la ciudadanía en la aplicación de las normas que rigen los servicios públicos, incluidos los mecanismos de reparación de agravios.

55. En Burundi, por ejemplo, el PNUD está apoyando las iniciativas del país dirigidas a resolver los problemas de vivienda y reducir los conflictos conexos promoviendo el acceso público a los documentos administrativos y a los mecanismos de solución de conflictos. En Nigeria, el UNICEF está facilitando un proceso inclusivo de toma de decisiones sobre el diseño y la implantación de sistemas de

[24] Naciones Unidas y Banco Mundial, *Pathways for Peace*, págs. 160 y 161.

abastecimiento de agua e infraestructura de saneamiento, entre otros aspectos mediante la creación de comités dirigidos por la comunidad. En Sierra Leona, el equipo de las Naciones Unidas en el país y los asociados para el desarrollo, en colaboración con el Gobierno, han adoptado un enfoque sensible a los conflictos en el desarrollo de proyectos, con el objetivo de garantizar una participación étnica y regional igualitaria.

56. En Somalia, el Fondo para la Consolidación de la Paz financió un proyecto piloto para mejorar la prestación de servicios a través de los sistemas del Gobierno federal, en el cual los proyectos piloto se seleccionan mediante consultas a la comunidad. En Madagascar, el Fondo ha apoyado la adopción de nuevas medidas de transparencia y rendición de cuentas en los servicios públicos. En Malí, el PNUD y el UNICEF dan apoyo a un proyecto con el que se busca mejorar el rendimiento del Estado en la prestación de servicios sociales básicos de alta calidad gracias a una mayor transparencia, eficiencia y rendición de cuentas en la gestión del presupuesto, por ejemplo impulsando la participación de los ciudadanos en los procesos presupuestarios.

C. Corrupción

57. En varios países africanos, la debilidad de las instituciones, la fragilidad de la gobernanza y la insuficiencia de los mecanismos de rendición de cuentas siguen siendo terreno abonado para la corrupción. Los países con mayores niveles de corrupción suelen figurar entre los Estados más frágiles[25]. Con respecto a la prestación de servicios, el Barómetro Global de la Corrupción para África de 2019 concluyó que más de 1 de cada 4 personas habían pagado sobornos por servicios públicos como el suministro de agua y electricidad, la salud y la educación, lo que equivale a unos 130 millones de ciudadanos en los 35 países encuestados[26].

58. En Kenya, quienes residen en asentamientos de viviendas informales a menudo tienen que recurrir a proveedores de agua privados a pequeña escala que no suelen respetar la estructura de precios oficial y cobran más. En Nigeria, dos encuestas sobre corrupción basadas en la experiencia y realizadas en 2019 por la Oficina Nacional de Estadística con el apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito revelaron que la demanda continua de sobornos en toda una serie de servicios, como los de agua, electricidad, saneamiento, atención sanitaria y educación, reducía significativamente el acceso a los servicios públicos y erosionaba por tanto la confianza de la ciudadanía en el Estado y sus instituciones.

59. Las prácticas corruptas guardan estrecha relación con los conflictos y la fragilidad del Estado. Se ha comprobado que la corrupción agrava la pobreza y obstaculiza las iniciativas de consolidación de la paz. En general, las peores consecuencias de la corrupción en el continente han recaído en las poblaciones pobres, marginadas y vulnerables, y han exacerbado la desigualdad en la distribución de la riqueza y las divisiones sociales, de género e identitarias[27]. Por ejemplo, un fenómeno que cada vez afecta más a la prestación de servicios en África es la extorsión sexual, que se manifiesta de diversas formas, tales como ofrecer a las estudiantes buenas calificaciones a cambio de sexo, explotar sexualmente a mujeres

---

[25] Fund for Peace, base de datos del Índice de Fragilidad de los Estados, y conjunto de datos sobre conflictos del Programa de Upsala de Datos sobre Conflictos y el Instituto Internacional de Oslo para la Investigación de la Paz.

[26] Coralie Pring y Jon Vrushi, *Global Corruption Barometer – Africa 2019: Citizens' Views and Experiences of Corruption* (Berlín, Transparency International, 2019).

[27] Naciones Unidas, "The United Nations common position to address global corruption challenges – towards UNGASS 2021", agosto de 2021.

que buscan atención médica o una plaza escolar para sus hijos o exigir prestaciones sexuales a cambio de servicios básicos en el contexto de las emergencias humanitarias[28].

60. Aunque la corrupción en el ámbito de la prestación de servicios no sea causa directa de conflictos, sí crea a menudo las condiciones para que prosperen la delincuencia y el descontento generalizado de la población, así como la posibilidad de que se produzcan protestas e incluso levantamientos. Según la Comisión sobre los Derechos Humanos en Sudán del Sur, la corrupción en el país, tanto en la prestación de servicios como en otras esferas, junto con la competencia política, ha alentado los abusos contra los derechos humanos y es uno de los principales motores del conflicto étnico, que ha privado a millones de civiles sursudaneses del acceso a los servicios básicos. En las zonas muy inestables, los beneficios de las actividades delictivas pueden canalizarse hacia grupos armados o extremistas y milicias, lo que exacerba todavía más la inestabilidad.

D. Problemas de gobernanza

61. La prestación de servicios, como todos los ámbitos de la gobernanza, no es una constante, sino más bien un espectro. Las dificultades que impiden a los Gobiernos prestar servicios (por ejemplo, la falta de recursos y capacidad, la corrupción y los conflictos) son a menudo los mismos factores que obstaculizan el cumplimiento de otras funciones gubernamentales fundamentales. En los casos más extremos, los Gobiernos quizá no ejerzan ningún tipo de gobernanza en determinados lugares, debido a factores circunstanciales, geográficos o demográficos, o relacionados con la infraestructura o la seguridad, entre otros. Es precisamente en esas zonas donde pueden arraigar el extremismo violento y la delincuencia[29].

62. En África, el extremismo violento generalmente no prospera en las grandes ciudades, sino en zonas remotas, a menudo territorios fronterizos que conectan dos o más Estados y que han sufrido marginación política, económica y social. En el norte de Malí, el nordeste de Nigeria y la región costera de Kenya, por ejemplo, se dan las condiciones de inseguridad y subdesarrollo que los grupos extremistas aprovechan para introducirse en estas regiones infragobernadas con un discurso atractivo que se hace eco de las reivindicaciones de las comunidades[30].

63. Situaciones semejantes se dan en otros lugares del continente, en zonas donde el subdesarrollo y el abandono, que se manifiestan en la falta de acceso a servicios básicos, oportunidades de subsistencia y seguridad personal, y de confianza en las autoridades, ofrecen oportunidades para que los grupos delictivos y extremistas arraiguen y ganen influencia gradualmente.

---

[28] Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *The Time is Now: Addressing the Gender Dimensions of Corruption* (Viena, 2020); Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, *Panorama global humanitario 2021* (Ginebra, 2021), pág. 51; Hazel Feigenblatt, *Breaking the Silence around Sextortion: The Links between Power, Sex and Corruption* (Berlín, Transparency International, 2020).

[29] Naciones Unidas y Banco Mundial, *Pathways for Peace*, págs. 160 y 161; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Dirección Regional de África, *Journey to Extremism in Africa: Drivers, Incentives and the Tipping Point for Recruitment* (Nueva York, 2017); UNODC, Urban Safety and Good Governance Initiative, *Enfoque de Gobernanza de la Seguridad para Ciudades Seguras, Inclusivas y Resilientes* (Nairobi, 2016).

[30] PNUD, *Journey to Extremism in Africa*.

1. Los grupos armados no estatales como proveedores de servicios

64. Los grupos armados no estatales de África suelen explotar la fragilidad para impulsar sus objetivos políticos, con frecuencia proporcionando "seguridad", "justicia" y servicios como asistencia sanitaria, electricidad, agua y saneamiento, educación e infraestructura en los territorios bajo su control, con el fin de ganar legitimidad, adquirir credibilidad y captar miembros[31].

65. En la cuenca del lago Chad, la falta de servicios públicos y la escasa conexión entre las poblaciones de la cuenca y sus respectivos Gobiernos han favorecido la actividad de reclutamiento y el crecimiento de grupos extremistas como Boko Haram y la llamada "Provincia de África Occidental del Estado Islámico". Ambos grupos se han aprovechado de las deficiencias de los Estados de la región en la atención de sus zonas periféricas y los conflictos entre comunidades por recursos limitados como el agua. Por ejemplo, al parecer la llamada "Provincia de África Occidental del Estado Islámico" ha llenado los vacíos en materia de gobernanza y prestación de servicios, por ejemplo excavando pozos y facilitando atención sanitaria básica y educación islámica[32].

66. En Somalia, factores que se refuerzan entre sí, como la fragilidad crónica del Estado, una autoridad central cuestionada, una gobernanza frágil y la violencia política, han creado las condiciones para que Al-Shabaab, el Estado Islámico en el Iraq y el Levante y otros grupos prosperen colmando las lagunas de gobernanza. Los grupos explotan los agravios locales (de los clanes) y se aprovechan de la incapacidad de las autoridades para prestar servicios básicos y hacer respetar el estado de derecho en las zonas bajo su control, reforzando así su influencia y credibilidad[33].

67. En un estudio llevado a cabo en 2017 sobre la dinámica del reclutamiento de los grupos extremistas violentos en África, el PNUD observó que el sentimiento de agravio hacia el Gobierno y la escasa confianza en él están muy extendidos en las regiones de África donde hay una mayor incidencia de la captación para el extremismo violento, y que existe una fuerte correlación entre las experiencias negativas relacionadas con la prestación de servicios y la probabilidad de que las personas se incorporen voluntariamente a un grupo extremista violento. Por ejemplo, los encuestados que pensaban que la provisión de educación por parte de su Gobierno era "excelente" o "estaba mejorando" tenían entre un 16 % y un 26 % menos de probabilidades de sumarse por voluntad propia a un grupo extremista[34].

68. Los grupos armados no estatales también han utilizado la prestación de servicios como medio para generar ingresos con los que financiar sus actividades. En algunas comunidades de Burkina Faso, Malí, el Níger y la República Centroafricana, por ejemplo, estos grupos recaudan "impuestos" y tasas de las comunidades a cambio de servicios. Por ejemplo, en el nordeste de la República Centroafricana, el Frente Popular para el Renacimiento de la República Centroafricana ha seguido facilitando

[31] Naciones Unidas, Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, "The impact of the COVID-19 pandemic on terrorism, counter-terrorism and countering violent extremism", junio de 2020; Mthuli Ncube y Basil Jones, "Drivers and dynamics of fragility in Africa", *African Economic Brief*, vol. 4, núm. 5 (2013).

[32] Comisión de la Unión Africana y PNUD, "The impact of the COVID-19 outbreak on governance, peace and security in the Sahel", informe regional (noviembre de 2020); International Crisis Group, "Facing the challenge of the Islamic State in West Africa province", informe sobre África núm. 273 (mayo de 2019); Malik Samuel, "Economics of terrorism in Lake Chad basin", Institute for Security Studies, 10 de julio de 2019.

[33] Naciones Unidas en Somalia, *Progress Towards the 2030 Agenda in Somalia: A Companion to the United Nations Common Country Analysis 2020* (septiembre de 2020), págs. 113, 116 y 117, y 121.

[34] PNUD, *Journey to Extremism in Africa*.

"servicios de seguridad", incluidos los que se consideran esenciales para la prestación de servicios sanitarios y educativos, al tiempo que impone impuestos y actividades económicas ilegales, con lo que priva al Estado de unos ingresos muy necesarios (véanse S/2017/639 y S/2019/608).

69. En la cuenca del lago Chad, el PNUD ha creado el Servicio de Estabilización Regional para el Lago Chad con el fin de ampliar la gama de intervenciones de estabilización en el Camerún, el Chad, el Níger y Nigeria. El servicio se utilizará como mecanismo de respuesta rápida para apoyar los esfuerzos gubernamentales dirigidos a frenar la insurgencia de Boko Haram, entre otros aspectos mediante la mejora de la prestación de servicios básicos, con el objetivo de reducir la pobreza y combatir la radicalización y el reclutamiento de jóvenes. Paralelamente, la Oficina Regional de las Naciones Unidas para África Central y la Oficina de las Naciones Unidas para África Occidental y el Sahel han prestado apoyo a la aplicación de la Estrategia Regional para la Estabilización, la Recuperación y la Resiliencia de las Zonas de la Cuenca del Lago Chad Afectadas por Boko Haram de la Comisión de la Cuenca del Lago Chad.

2. Los grupos delictivos como proveedores de servicios

70. África, continente con el ritmo de urbanización más alto del mundo, se enfrenta a una creciente proliferación de barrios marginales y asentamientos de viviendas informales, lo que plantea amenazas para la estabilidad de sus zonas urbanas y, por extensión, para la estabilidad política general. Se calcula que el 96 % del futuro crecimiento urbano se concentrará en las regiones menos desarrolladas de Asia Oriental, Asia Meridional y África. Las ciudades se enfrentan a la pobreza, así como a riesgos nuevos y generalizados, como el terrorismo, la violencia, la delincuencia, distintas formas de conflicto, la guerra urbana, el refuerzo de la securitización y la propagación de enfermedades, factores todos ellos que ponen en entredicho la capacidad de las administraciones locales para cumplir su cometido[35].

71. Al no haberse superado el reto que supone la prestación de servicios esenciales, en muchos barrios marginales han arraigado formas alternativas de gobernanza. En Kenya, por ejemplo, más del 60 % de la población urbana del país reside en barrios marginales[36]. Dadas las dificultades de las administraciones locales para proporcionar servicios básicos a esas poblaciones en rápido crecimiento, en los barrios marginales del país cada vez es más frecuente que grupos delictivos de base urbana se lucren de la prestación de servicios públicos, lo que ha provocado un aumento de la delincuencia y, en algunos casos, conflictos violentos.

72. La capacidad de los Gobiernos para subsanar las deficiencias en la prestación de servicios en los barrios marginales y los asentamientos informales será vital para mejorar la vida de los residentes y reducir la influencia de los grupos delictivos en esas zonas. En ese contexto, el Programa Participativo de Mejora de los Barrios Marginales de ONU-Hábitat se ocupa de las condiciones de vida de millones de habitantes de barrios marginales y asentamientos informales en todo el mundo, incluidos los principales centros urbanos de África, centrándose en las mayores privaciones a que hacen frente las comunidades de los barrios marginales: la falta de condiciones de vivienda adecuadas y seguras, abastecimiento de agua potable, saneamiento y seguridad en la tenencia de la tierra.

---

[35] ONU-Hábitat, *Reporte Mundial de las Ciudades 2020: El valor de la urbanización sostenible* (publicación de las Naciones Unidas, 2020); Marcella Guarneri y otros, *UN-Habitat: Sub-Saharan Africa Atlas* (Nairobi, ONU-Hábitat, Oficina Regional para África, 2020).

[36] Banco Mundial, *Kenya Economic Update: Housing – Unavailable and Unaffordable*, núm. 15 (abril de 2017).

IV. Conclusiones

73. El presente informe ofrece ejemplos del modo en que la exclusión en la prestación de servicios refuerza las desigualdades estructurales subyacentes, lo que podría exacerbar los agravios e incluso desencadenar conflictos. La exclusión de servicios fundamentales y cotidianos, como el acceso al agua y al saneamiento, la educación, la atención sanitaria y la vivienda, amplifica las disparidades y puede intensificar la sensación de desesperanza que generan la pobreza y la marginación. Dada la tendencia al alza de los conflictos y la inestabilidad en África, los esfuerzos colectivos de las Naciones Unidas, la Unión Africana, las organizaciones subregionales, los asociados internacionales y la sociedad civil son más pertinentes y necesarios que nunca para prevenir los conflictos y sostener la paz de manera eficaz.

74. Si no se abordan estas cuestiones en África, se corre el riesgo de sembrar más división, malestar e inestabilidad. Las Naciones Unidas apoyarán las iniciativas orientadas a mejorar la prestación y distribución de servicios en todo el continente, sustentándose en la implementación acelerada de los Objetivos y metas de la Agenda 2030 y la Agenda 2063 y tomando como referencia los principios de que se utilicen enfoques centrados en las personas y no se deje a nadie atrás. Las Naciones Unidas también seguirán alentando la innovación en aquellas actividades correspondientes a los distintos pilares que aborden la relación entre el desarrollo y la inestabilidad, en consonancia con su compromiso de impulsar análisis más integrados y multidimensionales entre los tres pilares del sistema de las Naciones Unidas, planteamiento del que el presente informe es un ejemplo.

75. El Secretario General seguirá abogando por un desarrollo inclusivo y sostenible en África con el apoyo de los Estados Miembros para reforzar las capacidades a fin de que la planificación se oriente a la prevención, se obtengan resultados de desarrollo y se comprendan mejor los vínculos entre las dinámicas socioeconómicas y el anhelo de una paz sostenida en África. A este respecto, el Secretario General invita a los Estados Miembros a aunar esfuerzos con los siguientes propósitos:

a) Dar cabida a todos los sectores de la sociedad en todas las fases del proceso de planificación y prestación de servicios, aumentando la transparencia y la rendición de cuentas en la prestación de servicios públicos;

b) Garantizar que la planificación y la prestación de servicios se organicen a partir de datos sólidos y desglosados;

c) Promover el acceso equitativo a mecanismos funcionales, imparciales y receptivos de reparación de agravios para empoderar a todos los segmentos de la población, en particular a quienes forman parte de grupos vulnerables o tradicionalmente marginados; ampliar la cobertura de los servicios dirigidos a esos grupos para evitar que los grupos delictivos se aprovechen de la falta de prestación de servicios;

d) Habilitar y fortalecer a las autoridades y administraciones locales para que velen de forma decisiva por que los servicios se presten de forma justa, inclusiva y eficaz, incluso durante los conflictos y las situaciones de mayor inestabilidad. África sigue urbanizándose rápidamente, de modo que también se necesitan medidas activas para evitar que se agrande la brecha entre las zonas urbanas y rurales y se amplíen las desigualdades;

e) Garantizar que los esfuerzos sostenidos de respuesta y recuperación ante la COVID-19, incluida la distribución de vacunas, a corto plazo, sean justos, inclusivos y transparentes.

76. La década de acción para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los esfuerzos de África por hacer realidad las aspiraciones de la Agenda 2063 requerirán acciones concretas y audaces que reduzcan las desigualdades. La prestación de servicios sostenida, equitativa e inclusiva es un elemento clave para reducir las diversas formas de desigualdad y requiere recursos financieros adecuados y predecibles. La comprensión, basada en las circunstancias locales, de las interrelaciones entre la prestación de servicios inclusivos y las amenazas a la paz sostenida también orientará el refuerzo de las alianzas multisectoriales y de múltiples interesados, manteniendo eficazmente la coordinación y las prioridades, para hacer realidad la visión del “África que queremos”.